POUR DISCUSSION

MINISTÈRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DE L'ONTARIO

91-06827/

PROPOSITION DE CRÉATION D'UNE ALLOCATION DE FORMATION DU CANADA

. . . . . .

Novembre 1987

Ministère de la Formation professionnelle
L'honorable Alvin Curling
Ministre

T A B L E D E S M A T I È R E S

SOMMAIRE GÉNÉRAL i

LES DIVERS ASPECTS DE LA FORMATION DES ADULTES AU CANADA 1

STRUCTURES ACTUELLES DE SOUTIEN DU REVENU 7

LES CONTRAINTES DU SYSTÈME ACTUEL 10

POUR EN ARRIVER À UNE ALLOCATION DE FORMATION DU CANADA 18

ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS SUR LE SUJET

S O M M A I R E G É N É R A L

L'Ontario propose que le gouvernement fédéral, avec la collaboration des provinces, prenne l'initiative de la création d'une allocation de formation du Canada pour fournir un soutien du revenu aux Canadiens qui entreprennent une formation à long terme. Un tel mécanisme viendrait renforcer les programmes de formation fédéraux et provinciaux actuels. En outre, il seconderait les récentes décisions des provinces d'élargir leurs programmes de formation. La combinaison d'un engagement renouvelé du gouvernement fédéral à l'égard du soutien du revenu à des efforts de formation grandissants de la part des provinces devrait nous permettre d'atteindre nos objectifs économiques nationaux.

LA FORMATION ET L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE

Au cours de la prochaine décennie, il nous faudra accentuer notre utilisation de la formation comme outil de changement économique équitable. Cet ajustement est rendu nécessaire par les changements commerciaux et structurels qui se produisent dans les économies mondiale et nord-américaine. Les Canadiens doivent faire face de plus en plus à la demande d'une plus grande productivité et d'une meilleure préparation aux nouvelles technologies et, parfois, à l'accomplissement de nouvelles tâches.

Il faudra que les provinces raffermissent leur engagement vis-à-vis de la formation par la mise sur pied de programmes de formation professionnelle nouveaux et innovateurs et l'expansion des modèles déjà existants et qui ont réussi. Pour répondre à ces objectifs de formation, les provinces doivent pouvoir compter sur le fait que le gouvernement fédéral améliorera le système de fourniture d'un soutien du revenu aux adultes engagés dans cette formation.

Le présent document intervient pour demander la mise sur pied d'un système rationnel de soutien du revenu pour la formation professionnelle au Canada. Une telle initiative serait d'un grand secours pour nous aider à réagir aux pressions combinées des nouvelles technologies, de la concurrence globale et de la restructuration industrielle. Elle resserrerait également les liens d'association entre les gouvernements fédéral et provincial, une association fondée sur de solides programmes de formation provinciaux et un mécanisme de soutien du revenu fédéral fiable.

FORMATION À LONG TERME

La formation à long terme est un élément vital de l'infrastructure de la formation professionnelle au Canada. Elle peut se faire par le système d'apprentissage, système selon lequel les apprentis combinent la formation sur le tas avec certains modules annuels d'études formelles, d'une durée générale de six à huit semaines. La formation à long terme peut également s'adresser aux travailleurs récemment mis à pied et à la recherche de nouvelles compétences. Le nouveau programme ontarien TRANSITION, qui accorde une assurance de formation de 5 000 $ aux travailleurs de plus de 45 ans mis à pied, en est un exemple. De même, la formation à long terme peut être entreprise par un employé, à la demande de son employeur.

Ces divers types de formation à long terme exigent que les personnes soient absentes de leur travail au cours de périodes prolongées pendant lesquelles elles ne reçoivent pas de

salaire. Pour pouvoir entreprendre cette formation, il faut donc qu'un apprenti puisse compter sur un revenu quelconque pendant qu'il ne travaille pas.

Il existe présentement deux mécanismes principaux permettant au gouvernement fédéral de fournir un soutien du revenu aux personnes en formation : l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage et les allocations de formation accordées en vertu de la Loi nationale sur la formation (LNF). Malheureusement, les mécanismes de soutien en cours ne sont pas toujours adéquats pour répondre à nos objectifs et constituent de bien des façons une entrave à la formation :

- L'article 39, le principal instrument de soutien du revenu pour les adultes en formation, est restrictif à la fois dans sa définition des personnes qui sont admissibles au soutien et dans sa limitation des cours offerts.

- Les présents critères d'admissibilité favorisent ceux qui sont sans emploi à long terme et les défavorisés en matière d'emploi. Ces dispositions limitent notre capacité de soutenir dans leurs besoins de formation ceux qui ont déjà un emploi ou qui n'en ont pas depuis peu.

- Présentement, c'est le gouvernement fédéral qui établit les priorités et détermine l'admissibilité dans tous les cas de dépenses de soutien du revenu. Les programmes provinciaux peuvent cadrer ou non avec ces priorités. En conséquence, les provinces sont déchirées entre le besoin de répondre aux conditions locales du marché et le besoin d'accessibilité aux subventions fédérales.

- Les niveaux de soutien du revenu sont présentement trop bas pour inciter la plupart des travailleurs qui ont des responsabilités familiales et financières à s'inscrire à des programmes prolongés de formation ou de recyclage.

LA PROPOSITION

Pour surmonter ces contraintes et pour améliorer la capacité de nos systèmes de formation à faciliter l'ajustement économique, le gouvernement fédéral devrait envisager la mise sur pied de nouveaux mécanismes de soutien du revenu à l'échelle nationale pour les adultes qui entreprennent une formation à long terme reliée à leur vie de travail. Une allocation de formation du Canada servirait à combler les vides les plus critiques dans nos programmes de formation industrielle.

Une allocation de formation du Canada devrait comporter six caractéristiques importantes. Elle devrait :

- prévoir un accès direct pour les travailleurs admissibles et inscrits à des programmes de formation fédéraux ou provinciaux;
- fournir un soutien du revenu adéquat et rapide dans le cas de programmes de formation qui éloignent le travailleur de son lieu de travail pour des périodes diverses;
- reconnaître les besoins de formation des titulaires d'emploi, de ceux qui sont sans emploi depuis peu, de même que de ceux qui sont sans emploi depuis longtemps;
- respecter les choix individuels quant aux décisions concernant les cours et la structure de la formation;
- viser à une administration simple afin de faciliter l'accès;
- fournir un soutien à un niveau égal ou supérieur à celui prévu par l'assurance-chômage afin de minimiser les aspects financiers décourageants de la formation.

Les dépenses du gouvernement fédéral en matière de soutien du revenu pour la formation à long terme sont actuellement de 421 millions de

dollars. En observant ces caractéristiques de concept et en développant fortement les programmes de formation provinciaux, le coût d'une allocation de la formation du Canada pourrait atteindre de 750 millions à 1 milliard de dollars par année au milieu de la prochaine décennie.

À titre d'associés en vue d'un changement dans le domaine de l'adaptation au marché du travail, les gouvernements provincial et fédéral ont tous deux intérêt à créer un système efficace et rationnel. Par conséquent, il conviendrait d'envisager l'établissement d'un groupe de travail fédéral-provincial chargé d'élaborer les nouvelles options en vue d'un système de soutien du revenu des adultes engagés dans un programme de formation.

LES DIVERS ASPECTS DE LA FORMATION DES ADULTES AU CANADA

Le but du présent document de travail est d'établir les bases d'une structure en vue de l'élaboration d'un système de soutien du revenu plus rationnel pour les adultes qui entreprennent une formation ou un recyclage qui les éloignera de leur lieu de travail pendant longtemps. L'Ontario propose que le gouvernement fédéral, avec la collaboration des provinces, prenne l'initiative de la création d'une allocation de formation au Canada. Un tel mécanisme viendrait appuyer les efforts déployés au plan provincial sous forme de dépenses consacrées à la formation et servir les intérêts économiques nationaux.

LES PRESSIONS ÉCONOMIQUES

La formation professionnelle sert à atteindre des objectifs économiques de bien des façons valables : la formation contribue au rendement économique et l'augmente en allégeant les pénuries ressenties dans des industries critiques; la formation fournit et multiplie les occasions d'emploi pour les personnes; la formation augmente la productivité des travailleurs, des entreprises et de l'économie en général; et enfin, la formation nous permet de nous mettre à l'heure du changement technologique et d'en bénéficier.

Au cours de la prochaine décennie, il nous faudra pousser notre utilisation de la formation comme outil d'ajustement économique. Cet

ajustement est rendu nécessaire par les changements commerciaux et structurels qui se produisent dans les économies mondiale et nord-américaine. Les entreprises canadiennes doivent affronter une concurrence plus serrée; les employés canadiens doivent produire de plus en plus et se sensibiliser davantage à l'utilisation de nouvelles technologies et, parfois, à l'accomplissement de nouvelles tâches. La formation permet de relever ces défis.

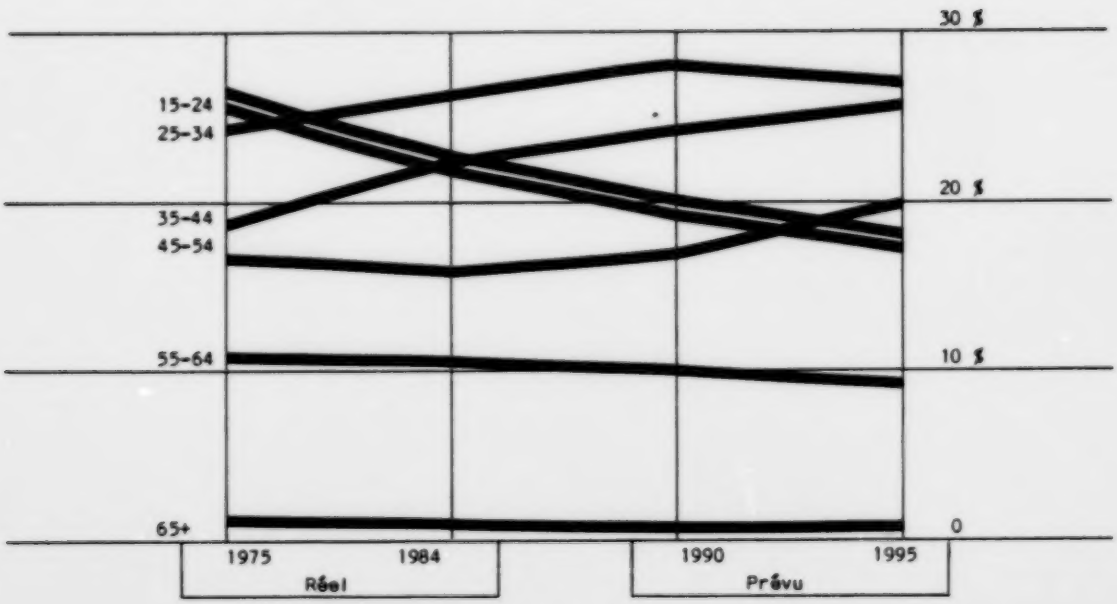
Une étude ontarienne a révélé que la croissance de l'emploi dans les industries manufacturières et de la construction de 1983 à 1986 a été rapide (un taux annuel moyen de 3 à 7,6 %, respectivement), et a représenté la plus grande portion de la croissance générale de l'emploi dans la province (un taux annuel moyen de 3,6 %). Parallèlement, l'étude signalait la naissance des pénuries de compétence professionnelle. Elle estimait que dans 98 occupations hautement spécialisées, emplois de machinistes, technologues en construction mécanique, analystes en informatique et mécaniciens d'outillage, les employeurs sont aux prises avec des pénuries de main-d'oeuvre. Étant donné la forte demande de travailleurs dans ces occupations, il est probable que ces pénuries de main-d'oeuvre persisteront.

Nos besoins de formation seront également influencés par des réalités démographiques. Par exemple, on estime que le nombre de nouveaux arrivants sur le marché du travail décroîtra de 25 % au cours des prochains 10 ans. À mesure que le nombre de jeunes gens qui joindront la main-d'oeuvre active décroîtra, les entreprises auront de plus en plus recours à la formation et au recyclage des adultes afin de répondre à leurs exigences en matière de compétence professionnelle. (Tableau 1)

En même temps, un grand nombre de nos travailleurs spécialisés approchent de la retraite. Ainsi, l'âge moyen d'un briqueteur est actuellement de 57 ans. Il faudra que nos structures de formation permettent de remplacer les travailleurs spécialisés actuels et en même temps prévoient les exigences futures et y répondent.

TABLEAU 1

RÉPARTITION DE LA MAIN-D'OEUVRE
ONTARIENNE SELON L'ÂGE



SOURCE : Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario

Les travailleurs canadiens et étrangers ne sont pas sans comprendre le message transmis par ces réalités. Une étude menée par la Manpower Services Commission au Royaume-Uni, par exemple, relève que d'ici cinq ans, quatre personnes sur cinq employées dans l'industrie accompliront leurs tâches d'une façon différente de celle dont elles ont été accomplies dans les 50 dernières années.

De plus en plus d'employés retournent à l'école et s'entraînent à l'acquisition de compétences professionnelles nécessaires pour mener une carrière stable et intéressante. Au cours des années 60, seulement un adulte ontarien sur 20 s'était adonné à des activités de formation continue ou à une formation à temps partiel au cours de l'année précédente. En 1984, ce chiffre était passé à une personne sur cinq. Ces cours visaient de plus en plus souvent à conserver ou à approfondir les compétences professionnelles.

LE SYSTÈME DE FORMATION AU CANADA

Les gouvernements ont fini par reconnaître le rôle économique et social vital que jouent la formation et le recyclage, et ils prennent les mesures nécessaires pour encourager les entreprises et les personnes à s'engager dans cette formation. Bien que les dépenses engagées par les provinces aient augmenté au cours des récentes années, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Ainsi, il faut des efforts plus poussés pour répondre aux besoins de formation de la majorité des jeunes qui entrent sur le marché du travail sans avoir terminé leurs études postsecondaires. De même, nous devons aider davantage les travailleurs adultes obligés de s'adapter au changement dans leur milieu de travail.

Le présent document de travail ne traite pas principalement de la préparation à une carrière entreprise par des jeunes dans des collèges et universités en vue de l'obtention d'un diplôme. Ces questions font présentement l'objet d'une étude approfondie par les divers ministères de l'Éducation. Notre étude se

concentre plutôt sur la formation nécessaire aux adultes pour des emplois particuliers, par exemple l'apprentissage ou les cours de recyclage techniques.

Par ailleurs, cette formation sur le tas peut être divisée en formation à court terme ou à long terme. Nous traiterons ici de la formation sur le tas à long terme pour les adultes.

Une formation à court terme est habituellement donnée sur le lieu du travail et n'exige pas que l'apprenti soit absent et, par conséquent, reçoive un revenu de soutien. Par exemple, l'introduction d'une nouvelle technologie sur le lieu du travail exige normalement un programme de formation quelconque afin de permettre aux employés de s'adapter au nouvel outillage et aux nouveaux procédés. Cette formation peut durer d'une semaine à deux mois, mais elle est habituellement dispensée alors que les employés sont au travail et continuent de recevoir leurs salaires.

La formation à long terme peut adopter le système de l'apprentissage, selon lequel l'apprenti combine la formation sur le tas avec des modules annuels de formation en établissements scolaires, modules d'une durée générale de six à huit semaines. La formation à long terme peut également être donnée à des travailleurs récemment mis à pied et qui désirent acquérir de nouvelles compétences professionnelles. Le nouveau programme ontarien TRANSITION, qui prévoit des fonds à la formation de 5 000 $ pour des travailleurs de plus de 45 ans mis à pied, en est un exemple. Il arrive également que la formation à long terme soit entreprise par un employé à qui l'employeur demande d'entreprendre un recyclage important.

Ces modes de formation à long terme exigent que l'individu soit absent de son travail pour des périodes prolongées au cours desquelles il ne reçoit pas de salaire. Afin d'entreprendre ce genre d'activités, les apprentis doivent donc pouvoir compter sur un soutien du revenu quelconque pendant qu'ils ne travaillent pas.

L'INTERRUPTION DE REVENU

Les propositions élaborées dans le présent document visent à corriger une lacune grave dans notre infrastructure générale de formation/ d'éducation : l'absence d'un soutien de revenu fiable et adéquat pour les travailleurs adultes engagés dans l'acquisition de compétences professionnelles en entreprenant une formation qui les oblige à s'éloigner de leur travail pendant une période prolongée.

On reconnaît de plus en plus que notre système de formation professionnelle, tout comme notre système d'éducation, vise d'importants buts économiques et sociaux. Le rôle qui revient au gouvernement de soutenir la formation professionnelle n'est pas moins essentiel que son rôle de soutien du système d'éducation. Nous devons nous efforcer d'assurer l'efficacité de nos systèmes de formation professionnelle et leur accessibilité à tous les individus qui désirent y participer.

L'un des moyens les plus importants d'assurer une entière accessibilité est de fournir un soutien du revenu pur et simple aux apprentis adultes engagés dans une formation professionnelle à long terme. Nous ne pouvons permettre que les préoccupations financières constituent une barrière à la formation professionnelle.

Pour pouvoir disposer à l'échelle nationale d'un système de soutien du revenu accessible et approprié à l'échelle nationale pendant la formation professionnelle, système qui permettrait de répondre aux exigences de la concurrence actuelle, il faut un important engagement national : un effort semblable à l'engagement pris au cours des années 60 de mettre en place un système de classe mondiale prévoyant une éducation postsecondaire pour les jeunes gens.

STRUCTURES ACTUELLES DE SOUTIEN DU REVENU

Au Canada, le soutien du revenu au cours de longues périodes de formation professionnelle était jusqu'à maintenant et demeure à la charge du gouvernement fédéral.

Il existe présentement deux mécanismes principaux par lesquels le gouvernement achemine le soutien du revenu vers les personnes en formation : ce sont l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage et les allocations de formation prévues en vertu de l'application de la Loi nationale sur la formation (LNF). Le tableau 2 indique les paiements totaux versés en vertu de ces mécanismes.

L'article 39 prévoit un soutien du revenu pour les personnes admissibles aux prestations d'assurance-chômage, mais qui entreprennent une formation par des cours approuvés par Emploi et Immigration Canada (EIC). Avant tout, l'article 39 poursuit deux objectifs. Premièrement, il fait abstraction des exigences de recherche d'emploi pour les prestataires de l'assurance-chômage, si bien que ceux-ci peuvent continuer à recevoir les prestations tout en suivant des cours de formation approuvés. Deuxièmement, il permet aux personnes inscrites aux cours approuvés de recevoir les prestations d'assurance-chômage plus longtemps que normalement, jusqu'à un maximum de 102 semaines.

Les élèves inscrits dans des établissements d'enseignement ou à des programmes d'apprentissage qui ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage peuvent habituellement recevoir une allocation de formation en vertu de la Loi nationale sur la formation. Dans certains cas, des allocations supplémentaires sont fournies conformément aux dispositions de cette loi.

Au total, le gouvernement fédéral dépense présentement 421 millions de dollars pour le soutien du revenu de Canadiens engagés dans une formation à long terme.

TABLEAU 2

SOMMAIRE DES VERSEMENTS DE SOUTIEN DU REVENU AU CANADA, 1983-1984 à 1986-1987

	Chiffres réels (a) 1983-1984	Chiffres réels (a) 1984-1985	Chiffres réels (a) 1985-1986	Chiffres réels 1986-1987 (b)
	(en milliers de dollars)			
Allocations (En vertu de la LNF)	115 800	117 800	165 800	184 313
Article 39	230 700	227 200	230 900	236 900
TOTAL	346 500	345 000	396 700	421 213

Notes : (a) Avant l'introduction de la Planification de l'emploi, aucune allocation n'était versée aux étudiants à temps partiel.
(b) Les dépenses qui relèvent de l'article 39 sont données pour l'année civile 1986.

SOMMAIRE DES ALLOCATIONS VERSÉES EN 1985-1986

Allocation pour temps plein (a)		Allocation supplémentaire				
Établissement	Apprenti	Mobilité (b)	Séjour hors du foyer	Dépendant	PAIT (c)	TOTAL
		(en milliers de dollars)				
95 927	9 257	12 177	8 754	39 628	57	165 800

Notes : (a) Avant l'introduction de la Planification de l'emploi, aucune allocation n'était versée aux étudiants à temps partiel.
(b) Comprend les allocations de voyage et de trajet foyer-travail.
(c) Programme d'adaptation à l'industrie et au travail

Source : Emploi et Immigration Canada, "Bulletin statistique annuel 1985-1986 : Programme national de formation", juillet 1987
EIC, "Rapport annuel 1986-1987"
EIC, région de l'Ontario, Groupe de planification et de coordination, août 1987

L E S C O N T R A I N T E S D U S Y S T È M E A C T U E L

Au cours de la prochaine décennie, notre système de formation à long terme fera face à des défis importants. Les gouvernements qui visent un juste accès aux avantages du changement de même que la compétitivité et le changement même doivent être prêts à mettre sur pied de nouveaux programmes et à améliorer ceux qui existent, s'ils veulent relever tous ces défis.

Comme nous l'avons vu, le soutien du revenu est essentiel si nous voulons être capables de faciliter la formation à long terme des adultes au Canada. Par ce moyen, les gouvernements apportent une aide aux adultes qui sont éloignés de leur travail et de leur source normale de revenu. Malheureusement, les mécanismes actuels permettant de fournir ce soutien ne servent pas toujours nos buts de façon adéquate et peuvent poser des obstacles à la formation, de diverses façons dont nous traiterons ci-après.

Il importe de noter que le gouvernement fédéral effectue présentement une revue administrative du système d'assurance-chômage. Les problèmes exposés ci-après débordent la portée de cette revue.

ACCÈS RESTREINT

L'article 39, le principal véhicule de soutien du revenu pour les élèves adultes, est restrictif tant en termes d'admissibilité au soutien qu'en termes de choix de cours.

Par exemple, le personnel local d'Emploi et Immigration Canada (EIC) est tenu d'approuver chaque cours choisi par chaque participant au nouveau programme ontarien TRANSITIONS. Ceci va à l'encontre de la philosophie du programme qui encourage le choix personnel en matière de formation. Ainsi, beaucoup de participants auront besoin de rehausser leur niveau d'alphabétisation et leur capacité au calcul afin de trouver de nouveaux emplois. D'autres pourront choisir un ensemble de formation qui inclut des sujets connexes aux études universitaires. Dans la situation présente, ce choix peut leur être refusé.

L'utilisation des critères de l'assurance-chômage pour déterminer l'admissibilité au soutien du revenu limite également l'accès à la formation puisqu'il est nécessaire d'être sans emploi pour recevoir des prestations.

En outre, pour la plus grande partie des fonds relevant de l'article 39, les critères d'admissibilité de la Planification de l'emploi s'appliquent. Selon les structures actuelles, les critères d'admissibilité de la Planification de l'emploi favorisent les personnes qui sont sans emploi depuis longtemps et les défavorisés de l'emploi. Nos politiques quant au marché du travail doivent, bien sûr, continuer à se pencher sur les besoins de ces groupes, mais notre capacité de soutenir les besoins de formation de ceux qui travaillent ou qui sont sans emploi depuis peu est limitée par ces dispositions.

NIVEAUX DE SOUTIEN

Les niveaux de soutien du revenu sont présentement trop faibles pour inciter la plupart des travailleurs qui ont une famille et des obligations financières à quitter leur emploi pour entreprendre un programme important de formation ou de recyclage. Par exemple, le maximum des prestations hebdomadaires possibles pour des apprentis qui reçoivent l'assurance-chômage est de 318 $ avant impôt. Ceci équivaut

à un revenu annuel de moins de 17 000 $, soit 1 300 $ par mois.

Les allocations en vertu de la Loi nationale sur la formation sont même inférieures. Un travailleur en formation qui *n'a pas de dépendant* peut espérer une allocation maximale de 105 $ par semaine, soit 5 500 $ par année.

À titre de point de comparaison pour des adultes, qui ont un emploi, ces niveaux de soutien du revenu contribuent nettement à les décourager d'entreprendre une formation à long terme. Si nous attachons une certaine valeur à la formation, il semble raisonnable que nous fournissions un minimum de stimulant pour encourager les gens à s'inscrire à des programmes de formation. Les niveaux actuels de soutien du revenu apparaissent comme un obstacle aux étudiants éventuels qui, en leur qualité d'adultes, ne sont pas sans responsabilités financières ni sans options de remplacement.

La capacité des travailleurs adultes à s'engager dans une formation à long terme est directement affectée par l'accès à des niveaux adéquats de soutien du revenu. La preuve en est faite en bonne partie par le fait que la participation des travailleurs plus âgés aux programmes de formation fédéraux est radicalement inférieure à celle des groupes moins âgés.

PRIORITÉS DE FINANCEMENT

On peut avancer l'argument que les versements insuffisants de soutien aux travailleurs en formation à long terme sont un reflet de la faible priorité accordée à la formation à long terme des adultes.

C'est bien le cas, en dépit du fait que dans l'ensemble, la contribution du Canada à l'adaptation au marché du travail, à l'éducation et au développement des ressources humaines est

T A B L E A U 3

ESTIMATION DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'ÉDUCATION, LA FORMATION PROFESSIONNELLE, L'ADAPTATION DES TRAVAILLEURS ET LE SOUTIEN DU REVENU EN ONTARIO

	En millions de dollars
Éducation secondaire (1987-1988 seulement)	3 000
Éducation postsecondaire (1987-1988 seulement)	1 400
Aide aux étudiants (1986-1987 - chiffres réels)	150
Formation (parts fédérale et de l'Ontario, 1986-1987)	570
Assurance-chômage (excluant A.39; chiffres réels de 1986)*	2 410
Somme partielle	7 530
Soutien du revenu (A.39 et allocations LNF, 1986-1987)	130
Total	7 658

Soutien du revenu pour la formation des adultes, en pourcentage des dépenses totales	1,7 %

* Note : La dépense en assurance-chômage est incluse dans ce tableau parce qu'au Canada, tout comme dans les autres pays de l'OCDE, de tels programmes sont considérés comme des mécanismes essentiels au processus d'ajustement industriel. À titre de programmes d'assurance contributifs, ils ne sont pas conçus pour redistribuer le revenu; leur rôle est plutôt de continuer le revenu tout en permettant aux travailleurs individuels de trouver un nouvel emploi.

SOURCE : Education and Student Assistance Statistics - Ministère des Collèges et Universités
Training Statistics - Ministère de la Formation professionnelle
Total de l'assurance-chômage - EIC, Rapport annuel, 1986-1987
Soutien du revenu - EIC, région de l'Ontario

substantielle. En Ontario, par exemple, les dépenses consacrées par les deux niveaux de gouvernement à l'assurance-chômage, à l'éducation, à la formation professionnelle et aux prêts aux étudiants s'élèvent à environ 7,7 milliards de dollars par année. Cependant, la dépense en soutien du revenu consacrée à la formation des adultes n'est que de 130 millions de dollars, soit 1,7 % de ce total. (Tableau 3)

On devrait également tenir compte des niveaux relatifs de nos engagements financiers par personne dans ce domaine. Par exemple, la dépense totale des gouvernements fédéral et provincial pour chaque étudiant postsecondaire de l'Ontario est d'environ 4 700 $ (20 000 $ par étudiant de première année de médecine). Notre engagement envers les jeunes qui entrent sur le marché du travail sans éducation postsecondaire est beaucoup moins généreux. Les apprentis, par exemple, reçoivent au total environ 1 600 $ comme part des dépenses du gouvernement.

En fait, le Canada consacre une plus grande part de son produit national brut aux ressources humaines que la plupart de ses concurrents. Il n'en reste pas moins que, si nous ne donnons pas plus d'importance et plus de deniers à l'apprentissage adulte, nous ne pourrons être ni concurrentiels ni justes : nous aurons produit une Cadillac, mais pas une voiture familiale abordable.

OBSTRUCTIONS DES EFFORTS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS À L'APPRENTISSAGE

L'Ontario est particulièrement préoccupé par les problèmes causés par l'utilisation du système d'assurance-chômage avec les apprentis au cours de leur formation en établissement scolaire. L'apprentissage est une priorité importante de formation en Ontario et a récemment été le sujet d'importantes réformes.

Pour aider à empêcher les pénuries de travailleurs compétents, ces initiatives serviront à diriger cette importante méthode de formation vers de nouveaux métiers dans les secteurs de l'industrie et des services. Une fois qu'on l'aura rendu plus pertinent pour

les employeurs et plus accessible pour les apprentis, on s'attend à ce que le système d'apprentissage en Ontario passe de 40 000 à 60 000 participants au cours des cinq prochaines années.

L'article 39 exige que les prestataires soient sans emploi pour avoir droit aux avantages. Afin d'être admissibles à l'assurance-chômage comme moyen de soutien du revenu, les apprentis doivent être "licenciés" pour cette courte période. Cependant, les apprentis ne sont pas sans emploi; ils ne sont que libérés par leurs employeurs afin de recevoir une formation en établissement scolaire.

En outre, le soutien du revenu reste l'un des chaînons faibles dans la chaîne du système d'apprentissage. Lors d'une récente étude en Ontario, les apprentis ont cité leurs démêlés avec l'assurance-chômage comme l'un de leurs plus importants problèmes avec le système. Ainsi, à cause de la façon dont la Loi sur l'assurance-chômage est appliquée, les apprentis ne peuvent présenter une demande avant la quatrième semaine de leur formation en établissement scolaire, et il arrive souvent qu'ils ne reçoivent leur premier versement qu'après que leur séjour en établissement scolaire est terminé et qu'ils sont de retour au travail.

Le manque de véhicules fiables et opportuns pour fournir le soutien du revenu entravera la capacité de la formule de l'apprentissage de répondre aux importants objectifs économiques et sociaux qu'on lui a fixés en Ontario et dans les autres provinces.

PEU DE SOUPLESSE POUR SOUTENIR LES PRIORITÉS PROVINCIALES

Les programmes fédéraux actuels de soutien du revenu sont limités dans leur capacité de renforcer et de compléter les priorités en matière de formation au plan provincial. Parce que les conditions du marché du travail sont différentes d'un bout à l'autre du Canada, les divers gouvernements provinciaux sont désireux d'envisager chacun à leur manière l'ajustement économique rendu nécessaire par les nouvelles technologies et les nouvelles pressions de la concurrence.

Un système national efficace de soutien du revenu devrait aider les gouvernements provinciaux à mettre en place leurs propres priorités de formation. Dans certains cas et dans certains secteurs, l'accent des politiques d'adaptation au marché du travail sera mis sur l'expérience de travail, alors que dans d'autres il sera mis sur la formation et le recyclage.

Malheureusement, la correspondance actuelle entre les mécanismes de soutien du revenu et les efforts de formation à l'échelle provinciale n'est pas toujours très bonne. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le gouvernement fédéral fixe des priorités et détermine l'admissibilité pour toutes les dépenses de soutien du revenu. Les programmes provinciaux peuvent s'insérer heureusement ou pas dans ces priorités. En conséquence, dans l'élaboration de leurs programmes, les provinces sont déchirées entre le besoin de répondre aux conditions économiques locales et le besoin d'avoir accès aux fonds fédéraux.

Dans leurs efforts de s'insérer dans les mécanismes existants de soutien du revenu, les programmes des diverses provinces seront en butte à des problèmes différents. Le dénominateur commun est le besoin de rendre ce système plus compatible avec les réalités économiques provinciales et les besoins individuels.

La meilleure façon d'améliorer notre système de formation national est de clarifier les responsabilités des deux niveaux de gouvernement afin que le dédoublement des tâches et la confusion des clients soient réduits à un minimum. Un exemple de ce type de confusion est la proposition de coûts partagés et de livraison partagée dans un programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) récemment mis de l'avant par le gouvernement fédéral. Le PATA entraînerait un chevauchement excessif à cause de l'établissement de comités administratifs conjoints fédéraux-provinciaux.

Au cours des 20 dernières années de relations fédérales-provinciales, on a appris à reconnaître de plus en plus que pour réussir dans une économie mixte, le fédéralisme a besoin d'un processus de rationalisation positif. En

matière de formation, un pas de géant vers la clarté et une accessibilité plus grande constituerait à mettre en place un système rationnel et universel de soutien du revenu pour une formation à long terme. Ce système serait une association entre des infrastructures de formation provinciales dynamiques et un mécanisme fiable de soutien du revenu fédéral.

POUR EN ARRIVER À UNE ALLOCATION DE FORMATION DU CANADA

Afin de surmonter ces contraintes et d'améliorer la capacité de nos systèmes de formation à faciliter l'ajustement économique, le gouvernement fédéral devrait considérer l'introduction d'un nouveau mécanisme de soutien du revenu à l'échelle nationale pour les adultes qui entreprennent une formation à long terme reliée à leur travail. Un tel instrument, une allocation de formation du Canada, serait d'application générale, assez souple pour soutenir à la fois les objectifs provinciaux et fédéral en matière de marché du travail, et facilement accessible par les apprentis potentiels.

Une allocation de formation du Canada corrigerait la lacune la plus grave de notre système de formation industrielle : le besoin de surmonter les obstacles de revenu pour les travailleurs adultes qui entreprennent une formation à long terme.

PRINCIPES DE BASE

Une allocation de formation du Canada devrait comporter six caractéristiques importantes. Elle devrait :

- permettre un accès direct pour les travailleurs admissibles et inscrits à des programmes de formation fédéraux ou provinciaux;

- fournir un soutien du revenu adéquat et rapide dans le cas des programmes de formation qui éloignent le travailleur de son lieu de travail pour des périodes diverses;

- reconnaître les besoins de formation des titulaires d'emploi, de ceux qui sont sans emploi depuis peu, de même que de ceux qui sont sans emploi depuis longtemps;

- respecter les choix personnels quant aux décisions concernant les cours et la structure de la formation;

- viser à une administration simple afin de faciliter l'accès;

- fournir un soutien égal ou supérieur à celui prévu par l'assurance-chômage afin de minimiser les aspects financiers décourageants de la formation.

La création d'une allocation de formation du Canada serait considérée comme une politique efficace d'adaptation du marché du travail dans un domaine qui est la responsabilité traditionnelle du gouvernement fédéral, soit le soutien du revenu pour les adultes. Elle fournirait également l'occasion d'une meilleure prise de conscience des dépenses et des efforts fédéraux dans ce domaine à la fois de la part des contribuables et des apprentis.

L'allocation serait assez souple pour compléter les programmes fédéral, provinciaux ou conjoints. De cette façon, un mécanisme national visible pourrait fournir un soutien du revenu aux apprentis durant leur formation en établissement scolaire, aux sans-emploi durant leur participation à des programmes de formation subventionnés par le gouvernement fédéral comme la Planification de l'emploi, et aux travailleurs participants à des programmes de formation conçus à l'échelle provinciale, tels que TRANSITION qui garantit la formation des travailleurs licenciés de plus de 45 ans en Ontario.

Parce que l'association des deux niveaux de gouvernement serait plus prévisible et fiable, l'allocation permettrait aux provinces de mieux s'acquitter de leurs responsabilités en matière de formation. La nouvelle formule retirerait au gouvernement fédéral son pouvoir actuel de déterminer quels apprentis, dans quels programmes provinciaux, doivent recevoir le soutien du revenu. Elle accentuerait le fédéralisme coopératif et éviterait les négociations prolongées en vue de la fourniture de soutien du revenu pour de nouvelles initiatives provinciales.

QUESTIONS DE CONCEPT

Le but de ce document est d'exprimer clairement l'urgent besoin d'une approche plus rationnelle des moyens par lesquels nous soutenons les personnes adultes engagées dans une formation professionnelle à long terme, à caractère répétitif. Nous avons également défini les principes sur lesquels un tel mécanisme devrait être fondé. Toutefois, un certain nombre de questions critiques restent encore à étudier avant qu'un tel système soit complètement mis sur pied. Ces questions touchent :

- **Le niveau de paiement de soutien versé aux personnes en formation**

  Les allocations devraient être fixées à un niveau qui ne mettra pas d'obstacles financiers à la formation. Sans aucun doute, le niveau des allocations courantes versées en vertu de la Loi nationale sur la formation aux clients fédéraux est trop bas et devrait être relevé. Les allocations versées devraient au moins égaler celles versées par l'assurance-chômage.

  Les prestations maximales permises en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage sont maintenant de 318 $ par semaine ou 1 300 $ par mois avant impôt. L'efficacité de ce niveau devrait être mesurée par sa portée sur trois types de clients potentiels : les sans-emploi, les apprentis, et les autres travailleurs qui ont un emploi et qui entreprennent une formation à long terme qui les éloigne du travail.

Pour les sans-emploi, les niveaux de soutien du revenu sont maintenant égaux aux prestations d'assurance-chômage servies aux prestataires qui ne sont pas en formation. Toutefois, les prestations servies en vertu de l'article 39 peuvent être continuées jusqu'à un maximum de 102 semaines. Donc, l'ensemble de l'impact des niveaux actuels de soutien du revenu sur les individus sans emploi et qui envisagent une formation est neutre ou positif, ce qui constitue un niveau désirable.

Pour les apprentis, la plus grande faiblesse du système de soutien du revenu actuel réside dans la façon dont les paiements sont versés et non pas dans le montant des paiements. Comme nous l'avons mentionné précédemment, c'est le retard dans les versements qui constitue le plus grave problème.

La troisième catégorie est formée de travailleurs qui ont un emploi et qui sont obligés de s'éloigner de leur travail pour entreprendre une formation sur des périodes prolongées. Leur formation peut être entravée par l'hésitation de l'employeur à payer un salaire à l'employé pendant qu'il n'est pas au travail, en plus d'un salaire à un employé suppléant temporaire. L'allocation de formation devrait être disponible à ces travailleurs quand ils prennent part à un programme de formation approuvé fédéral ou provincial.

Même alors, avec des prestations maximales d'assurance-chômage maintenant fixées à 1 300 $ par mois, beaucoup d'employés industriels pourraient faire face à une importante perte de revenu pendant leur participation à cette sorte de formation. On devrait envisager de structurer le système de telle façon que les employeurs puissent au moins verser un complément à l'Allocation de formation du Canada, pour ne pas décourager travailleurs et employeurs. Ces versements pourraient être considérés comme des dépenses d'affaires approuvées.

Enfin, comme c'est le cas pour les apprentis, les travailleurs qui ont un emploi et qui reçoivent des allocations de formation devraient être exemptés des exigences de retenue salariale au cours de leur formation.

- **L'administration de l'Allocation de formation du Canada régie par la Loi sur l'assuranche-chômage ou indépendante de cette loi**

Tout en décidant des caractéristiques à donner au nouveau système d'allocation, il faudra régler les questions d'administration connexes. Puisque les deux groupes, employeurs et apprentis éventuels, bénéficieront de l'existence d'un système de soutien du revenu, ces groupes devraient probablement jouer un certain rôle dans le soutien du système. Ce soutien pourrait être apporté en utilisant le principe des cotisations de l'employeur et de l'employé, soit par les revenus généraux, soit par l'assurance-chômage, pour financer le programme.

Puisque l'allocation pourrait être accessible aux sans-emploi et aussi aux travailleurs qui ont un emploi, d'un point de vue administratif, il y a du bon dans l'utilisation du mécanisme de l'assurance-chômage pour servir les deux groupes. Toutefois, si l'on choisit cette formule, il faudrait modifier les règlements actuels de façon à mettre en marche un mécanisme direct qui prévoit un soutien du revenu pour les cotisants à l'assurance-chômage qui ont un emploi et qui entreprennent une formation.

- **Accès et contrôle des coûts**

Plus de 13 millions de travailleurs canadiens sont aptes à l'étude et à la formation. La question de savoir qui va avoir droit de toucher l'allocation de formation constitue donc un problème critique.

Dans cette optique, il importe de remarquer que l'allocation n'est pas conçue dans un but d'accessibilité universelle comme c'est le cas de "medicare" : contrairement à "medicare", elle doit en plus, être gouvernée par des exigences économiques. Ce que la présente proposition recommande plutôt, c'est l'accès universel pour tous les étudiants inscrits qui entreprennent une formation à long terme.

L'Allocation de formation du Canada devrait être accessible à toutes les personnes admissibles et inscrites aux programmes de formation à long terme fédéraux ou provinciaux. Le coût de ce nouveau programme de soutien du revenu sera lié à la disponibilité des programmes de formation fédéraux et provinciaux et sera fonction de ces programmes.

L'augmentation des versements d'allocation totaux dépendrait de l'augmentation des dépenses entraînée par les programmes de formation même. Cette méthode renforcerait l'association entre les divers niveaux de gouvernements dans le domaine de la formation. Il ne s'agit pas d'un droit sans plafond, mais plutôt d'un investissement partagé; l'augmentation des fonds consacrés aux allocations de formation dépendra de l'augmentation des fonds consacrés aux programmes de formation provinciaux.

o **Le coût du financement de l'Allocation de formation du Canada**

Actuellement, le gouvernement fédéral dépense environ 421 millions de dollars par année en soutien du revenu pour la formation à long terme. En se fondant sur les principes définis par le présent document, le coût de financement d'une allocation de formation du Canada pourrait être de 750 millions de dollars à 1 milliard de dollars par année au milieu des années 90.

L'augmentation des versements d'allocation ne sera pas commandée par les administrateurs des budgets gouvernementaux, mais plutôt par les travailleurs et les employeurs qui, sur le marché du travail, perçoivent le besoin d'une formation à long terme. En retour, ces décisions seront déterminées par le rythme de changement dans l'économie selon la situation économique et commerciale.

Le tableau qui suit présente deux scénarios possibles quant au coût :

COÛT ESTIMATIF DE L'ALLOCATION DE FORMATION DU CANADA

	Statu quo	Prévision d'exigibilité	
		Minimum	Maximum
Participants :			
Apprentis	43 000	64 000	64 000
Employés	79 000	95 000	119 000
Sans-emploi	84 000	101 000	127 000
Total	206 000	260 000	310 000
	(en millions de dollars)		
Coût :	421	750	920

Les deux scénarios tiennent compte d'hypothèses différentes dans deux importants domaines. D'abord, l'engagement de la part des provinces de mettre en place un plus grand nombre de programmes de formation suivis chez l'employeur aura de profonds effets sur l'envergure du programme. En second lieu, les exigences d'adaptation au marché du travail varieront selon notre capacité d'adaptation à des nouvelles dispositions commerciales, aux changements technologiques et à d'autres pressions économiques et sociales.

Pour ce qui est de l'Ontario, les engagements sont déjà pris d'augmenter sa participation à l'apprentissage, la portant de 40 000 à 60 000 au cours des cinq prochaines années, et, dans le cadre du programme TRANSITION, de fournir une formation à quelque 6 500 travailleurs plus

âgés. Un certain nombre d'initiatives semblables sont soit planifiées, soit déjà en cours dans les autres provinces.

L'hypothèse, selon les estimations minimales, est que les apprentis augmenteront de 50 % au cours des cinq prochaines années. Cependant, le nombre de participants employés et sans-emploi dans ce scénario augmentera plus modérément (de 20 % au cours de la même période).

Selon les estimations maximales du scénario, le nombre de tous les participants augmentera de 50 %. On s'attend à ce que le nombre d'employés ou de sans-emploi récents augmente la participation de ce groupe à la formation à long terme. Cette hypothèse est en accord avec les prémisses du présent document selon lesquelles la méthode actuelle de fournir un soutien du revenu est un obstacle à la formation à long terme, sans oublier le fait que le taux de croissance économique et de diffusion technologique ira s'accélérant.

La responsabilité de déterminer la meilleure façon de financer l'Allocation de formation du Canada reste évidemment celle du gouvernement fédéral. Néanmoins, un certain nombre de possibilités s'offrent à nous. Remarquons, par exemple, que le compte de l'assurance-chômage marque un surplus de 650 millions de dollars. Même s'il peut appliquer ce surplus à combler le déficit accumulé de ce compte, le gouvernement fédéral ne devrait pas exclure la possibilité d'utiliser une part ou la totalité de ces fonds au financement d'un nouveau système national de soutien du revenu pour la formation et le recyclage.

Puisque la formation améliore les chances d'emploi des Canadiens, une telle utilisation des fonds devrait être considérée comme un avertissement qui devrait réduire le nombre de prestations d'assurance-chômage versées et améliorer notre compétitivité en général.

- **Les allocations : avantages imposables**

  Le revenu tiré des allocations de formation serait assujetti à l'impôt au même titre que les autres formes de revenu.

- **Faire des allocations des frais remboursables**

  Le soutien du revenu accordé aux personnes inscrites à l'éducation postsecondaire prend la forme de prêts aux étudiants remboursables. On pourrait raisonner que le soutien du revenu pour la formation des adultes à long terme devrait prendre la même forme.

  En principe, il n'y a pas de différence essentielle entre un programme de prêts subventionnés et une subvention directe. En pratique, cependant, il faudrait qu'un prêt remboursable soit beaucoup plus substantiel qu'une subvention afin de ne pas dissuader les travailleurs adultes d'entreprendre une formation à long terme. Cette formule exigerait également un important personnel administratif.

  Nos systèmes de formation sont déjà sous-utilisés (et ils manquent de soutien). Le recours aux prêts remboursables, qui diminuerait encore plus l'intérêt d'une formation à long terme, n'est pas la bonne approche.

COOPÉRATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Il est clair que ces questions, et d'autres tout aussi importantes, devront trouver des réponses au cours du processus de mise en place de l'Allocation de formation du Canada.

Il est également clair qu'associés aux changements dans le domaine de l'adaptation au marché du travail, les deux paliers de gouvernement, provincial et fédéral, ont intérêt à résoudre ces questions. Il conviendrait donc d'envisager l'organisation d'un groupe de travail conjoint fédéral-provincial chargé de l'élaboration d'un nouveau système de soutien du revenu pour la formation des adultes.

En créant un tel groupe, le gouvernement fédéral démontrerait son engagement décisif envers le fédéralisme coopératif. Le succès de ce processus de création de nouvelles structures, structures mieux adaptées aux besoins et aux priorités des deux paliers de gouvernement, nous rapprocherait de ce but.

Plus important encore, la mise sur pied d'un système de soutien du revenu rationnel pour la formation au Canada augmenterait notre capacité de répondre aux pressions combinées des nouvelles technologies, de la concurrence globale et de la restructuration industrielle. Une croissance économique complète et concurrentielle de même que la multiplication des occasions d'emploi dans tout le pays seraient les récompenses qui accompagneraient la réussite de telles entreprises.

A N N E X E 1

RECOMMANDATIONS SUR LE SUJET

La présente proposition traduit un certain nombre de recommandations semblables soumises au gouvernement fédéral au cours des récentes années. Par exemple, le rapport de la Commission Macdonald demandait qu'un "programme d'aide à l'adaptation transitionnelle" de 4 milliards de dollars soit institué. Cette initiative devait aider les travailleurs à s'adapter aux changements de leur environnement commercial par le biais d'une assistance à la formation professionnelle et d'autres programmes de transition.

Le Conseil économique du Canada, dans sa récente publication sur les innovations et l'emploi au Canada, intitulée Innovations and Jobs in Canada, souligne la nécessité d'aider les individus à faire un choix de formation qui encourage l'évolution dans l'emploi. Le Conseil déclare : "Les Canadiens ont besoin d'un encadrement institutionnel qui leur fournira l'occasion d'obtenir le recyclage et la rééducation nécessaires aux transitions qui sont inévitables dans leur vie de travail."

Dans son rapport Learning a Living, en 1983, le groupe de travail The Skill Development Leave Task Force recommandait d'élargir l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage pour les personnes qui entreprenaient une éducation ou une formation professionnelle, de même que de nouvelles dispositions de financement pour des études à temps partiel et des congés à des fins éducationnelles.

Enfin, en 1986, la Commission Forget dans son étude du système d'assurance-chômage, recommandait que l'on retire de la Loi sur l'assurance-chômage le soutien du revenu pour la formation et que l'on crée un programme séparé qui encouragerait une gamme plus étendue de formation que celle qui est maintenant disponible. Bien qu'un certain nombre des recommandations Forget n'aient pas reçu de consensus, il semble que la création d'une allocation de formation du Canada pourrait recevoir le consensus provincial, à condition que le nouveau fonds égale ou dépasse les dépenses actuelles en matière de soutien du revenu.